

# 過疎地域を支える人的資源

—— 能登町におけるアンケート調査より ——

武 田 公 子

はじめに

日本創成会議が2014年5月に発表したいわゆる「増田レポート」は全国の自治体に大きな波紋を投げかけた。2010年から2040年までの間に20～39歳の若年女性人口が50%以上減少する「消滅可能性都市」が全国で896、うち2040年推計人口が1万人未満の「消滅可能性が高い」自治体が523に上る、というものである(増田2014)。

これを追うようにして政府は、2014年12月に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(内閣府(2014))を閣議決定し、①雇用創出、②交流・定住促進、③子育て支援、④広域行政とコンパクトシティ、等を柱とするいわゆる地方創生戦略を打ち出した。それに基づき、「地方創生交付金」の交付を望む自治体は「地方版総合戦略」の策定を求められている。国が示す総合戦略の例示において強調されるのは、定住自立圏や連携中枢都市圏などの仕組みを活用した中枢的自治体への機能集約、中心市街地への生活機能集約としての「コンパクトシティ」や「小さな拠点」への公共施設集約、というものである。穿った見方をすれば、「消滅可能性都市」というショック・ドクトリンによって「誇りの空洞化」(小田切2014)を来した周縁化地域から、一気に撤退を図ろうとしていると読めなくもない。

筆者はこれらの動きを通じて主張されるところの、中核的都市への機能集約や「コンパクトシティ」という論理による周縁化地域からの撤退論には与しない立場をとる。限界地からの撤退が国土保全上にもたらすリスク(鳥獣害

や山林の荒廃による土砂災害等)や、当該地域において生活・生業を営む人々の尊厳、また彼らによって生み出されてきた歴史や文化的価値の喪失という諸点を併せて考えてのことである。従って本稿では、このような人口減少地域を維持するために何が必要かという観点からの論考となる。その際、これらの地域の持続可能性のカギを握るのは人的資源とその相互関係であると考え、過疎地域の経済社会を支える人々の多様な活動に着目し、それを担う人的資源とそのネットワークの所在を明らかにする。また、こうした機能を維持する上でどのような課題が現存しているかを明らかにすることも本稿の課題である。

また、本稿では石川県能登町を事例とする。石川県内でも「消滅可能性がある」とされた自治体は9市町に上り、うち「消滅可能性の高い」自治体とされた4市町はいずれも能登地域にある。なかでも能登町はこの間に若年女性<sup>3</sup>が62.9%ないし81.3%(人口移動が収束しない場合)も減少するとされた。能登町は2005年3月に能都町、内浦町、柳田村が合併して誕生した町であり、2015年現在の人口は約1万8千人、高齢化率は45.5%(2014年10月推計)である。七尾湾の北岸に位置し、イカ漁を中心とする漁業の町であるとともに能登半島の尾根地域の農山村を擁する地域でもある。「地域づくり総務大臣表彰」「ふるさとづくり総務大臣賞」の受賞例をはじめ、県外から成功事例として評価される地域活性化の取り組みが少なからず存在するが、町全体としては人口減少に歯止めをかけるに至っていない。以下ではこうした顕著な事例に敢えて焦点化せず、日常的な人々の生活を支える活動や、その延長上にある地域資源を活かしたまちづくりへの取り組みに注目し、それらの担い手と相互関係、および行政の役割について検討を行う。

## I 先行研究の状況と本調査研究の課題

### (1) ソーシャル・キャピタル論に関わる諸研究

過疎地域の維持・活性化の担い手に関してはすでに様々な視点から研究がなされているが<sup>4</sup>、ここでは地域の共同的活動や相互扶助を支える人的資源・ネットワークに関するものについて注目しておく。

近年多くみられる手法として、ソーシャル・キャピタル概念に基づく社会

ネットワーク分析がある。これらは、パットナム(2001)が提起した、社会における信頼・互酬性の規範・ネットワークの状況を相対的に捉える概念であり、わが国でもこの概念を用いて地域社会の構造を分析する研究が多数上梓されている。

過疎地域におけるこの手法の援用に関しては、農村におけるソーシャル・キャピタル研究会(2007)による、全国から抽出した集落にアンケート等による大掛かりな調査報告がある。ここでは農村におけるソーシャル・キャピタルの構成要素を抽出し、特に農業・農地との関わり方の強さを分析するとともに、農村コミュニティにおける地縁の活動、互助的共同活動、農業関連共同活動、ボランティア的共同活動への参加意識等を検討している。その後こうしたネットワーク分析を用いた研究は多数生み出されており、例えば八巻他(2014)のように特定地域を事例として住民へのアンケート調査を行い、リーダーシップの所在や彼らがもつネットワーク、その他多様なアクターとの関係を分析する研究は多い。

これらソーシャル・キャピタル概念に則った諸研究では、概して社会ないし団体に対する個人の意識や参加動向に着目するため、多くの個人が信頼を寄せるリーダーないし団体を描き出す、あるいはこのようなリーダーや団体が他の主体との間に構築するネットワークを説明することに利点があるが、強いリーダーシップが存在しないケース、人々の日常生活の延長上で展開される活動、行政と密接な関係の下で組織されている活動、といったものを説明することには向かないように考えられる。

他方、前述のような社会ネットワーク分析を直接には用いずに、地域社会にある人的資源やネットワークを分析する研究も多数ある。本間他(2010)は、地域生活の安全・安心の確保や地域文化の維持、地域交通の構築において地域社会を支えるソーシャル・キャピタルとネットワークへの注目の必要性に言及している。谷本(2012)は、町内における「助力」の需要と供給の関係をみることで、集落内の相互扶助の持続可能性を検討し、「助力」供給が不足する地域では行政が仲介する集落間連携や、広域的な相互扶助の体制構築も必要だとしている。長谷川(2012)は、国の各種助成金制度等を活用した団体に対するヒアリングを通じて、これら外部支援が地域全体としての発展に繋がら

ない理由を検討している。それによれば、行政への依存度が大きかった地域では住民の主体性が十分に育まれず、一部の団体が積極的であっても広範な住民を巻き込めなかったり、役場が担ってきたコーディネート機能が空洞化していたり、地域課題を地域住民が共有し議論する場が十分でなかったりする例がみられるという。

## (2) 能登地域の人的資源に関わる諸研究

また、本調査が対象とする能登町に関しては、佐藤(2011)および山下・一之瀬(2011)を挙げておく。いずれも能登町の成功事例として注目される農家民宿事業としての「春蘭の里」を取り上げている。佐藤(2011)は、「春蘭の里」のある旧小学校区の全世帯を対象とする聞き取り調査を行い、主な活動の担い手のライフコースに着目した分析を行い、指導者層には高度成長期に職業の上昇移動に成功した自営に転じた人々や、農林業の衰退期に他業種就労したりした人々が多いことを指摘し、地域の産業衰退に強い利害関係を持つとともに、職業経歴が豊富(農林業と同時に二次産業に従事するなど)であることが「春蘭の里」の成功要因であるとしている。また山下・一之瀬(2011)は、集落が農家民宿事業に着手するまでの合意形成に着目し、時として集落レベルよりも小規模な集団によるアイデアや活動に焦点をあてて支援するシステムが有効であるとともに、反対する住民とも紐帯や相互信頼を醸成する対話と場づくりに努めた結果、地域で労働力と資金を調達・循環させ得ているとしている。これらの研究に見られるように、この地域での成功事例においては強いリーダーシップだけでなく、その周辺の厚い指導者層と集落での広い合意形成があったことが明らかにされている。

また、富吉・北野(2012)は能登町ではなく隣接する珠洲市を事例としているが、地域づくりを担うNPO法人に関する調査を行い、次のような結論を導いている。第一に農村部で地域づくり活動を扱うNPO法人は比較的狭い範囲で地域密着型の活動を展開する傾向が強いこと、第二に人材面では、その不足により少数の人材が複数の法人の役員を兼務する状況にあるが、それがNPO法人間の連携には資していないこと、等である。本稿で扱う事例では法人格をもつNPOはほとんどないが、後に論じるようにこの傾向は共通してみられた。

これらの研究が、成功事例とされている「春蘭の里」や、法人格をもつNPOなど、組織化に一定成功している活動に着目し、あるいは強力なリーダーシップの存在とその周辺のネットワークを見出しているのに対し、先に述べたように本研究の着目点はこれら顕著な事例ではない。本研究が注目するのは、日常的な人々の生活を支える活動や、その延長上にある地域資源を活かした地域おこしの活動である。すなわち、①この地域に住み続ける上での生活を支える人的資源の現況、②地域の資源を発掘し、発信・活用する取組みを担う人的資源の現況、そしてそれらの相互関係、を明らかにすることが本研究の目的である。この目的に則し、能登町の協力を得て上記のような活動を行う個人・グループをリストアップして頂き、アンケート調査を実施した。

## II 調査計画と方法

研究の目的に即し、表1に示すような質問項目を設定した。まず、各団体の活動内容や設立時期、活動頻度などの基本的情報を尋ねた上で、活動に関わる人的物的資源の状況、他団体や行政との連携・協力関係、活動上の課題を問うものとした。

アンケート調査に先立つ事前調査として、まず能登町の行政および関係機関への聞き取りを実施した。ご協力いただいたのは、ふるさと振興課、総務課、社会福祉協議会、保健福祉課、教育委員会事務局公民館担当の方々である。これらの部署では、役場が把握する住民による様々な活動の分野や状況、着目すべき点等についての情報を得、またアンケート調査郵送先リスト作成への協力を得ることができた。この場をお借りしてご協力に深く感謝したい。アンケート送付先は、以下の三分野の活動グループ等である。

**表1 アンケートの主要項目**

1. 活動内容  
活動分野、概要、設立時期、活動の頻度、地域的な範囲
2. 活動の担い手と参加者  
参加の度合いと人数、主要メンバーの属性・他の活動への関わり
3. 活動の資金  
主な費用、資金源、補助金の有無、申請の意思
4. 他団体との連携関係  
連携団体の有無、地域的な範囲、連携内容
5. 行政との連携・協力関係  
行政との関係とそれに関する意識

第一に、地域資源の発掘・保全・活用に関わる分野である。能登町では、こうした活動を行うグループに対する支援策として「エンデバーファンド21」という事業を実施しており、さまざまな地域資源を活用した取り組みを行う団体が広く採択されている。採択事業には、農林水産資源を活用した商品開発やその販売といったいわゆる六次産業分野にとどまらず、地域の文化資源の発掘・保全とその情報発信、観光資源としての活用といった多様な分野が含まれている。ふるさと振興課のご協力により、この事業の過去の採択団体をリストアップしていただいた。

第二に、高齢者の生活支援や見守りに取り組むグループである。地域高齢者交流会として実施される、月1回程度の地域サロンと給食サービスの担い手、買物やゴミ出し等の支援を行うボランティアグループ、食生活改善の活動、老人保健ビジター等、主に福祉系のボランティアグループを保健福祉課のご協力によりリストアップしていただいた。

第三に、教育委員会事務局のご協力により、町内15の公民館をリストアップしていただいた。各地区の公民館はコミュニティの拠点として、特産品づくりや地域を盛り上げる特色ある事業に取り組んでいる。

これらの中には相互に重複する団体もあり、最終的には80件の活動グループに対してアンケート調査票を2014年8月に発送した。1ヶ月程度の郵送回収期間を経て、アンケート回答数は53件、回答率66%強であった。以下、このアンケートの集計結果に基づいて検討を行っていく。

### Ⅲ 住民活動の分野と概要

まず、それぞれの活動の分野や内容について尋ねた。活動分野(複数回答)は表2に示した通りであるが、この回答をもとに、以下では回答のあった団体の中心的な活動に即して次の二つに分類して分析を行う。

表2 活動分野(複数回答)

地元物産の活用普及	5
地域文化の発掘・普及	14
生涯学習	9
住民間の交流	29
高齢者等の見守り・生活支援	25
その他	9

すなわち、高齢者の見守りや生活支援、住民間の交流を中心とした活動については「地域福祉系(福祉系)」, 地域の物産や文化を発掘し、活用する活動に

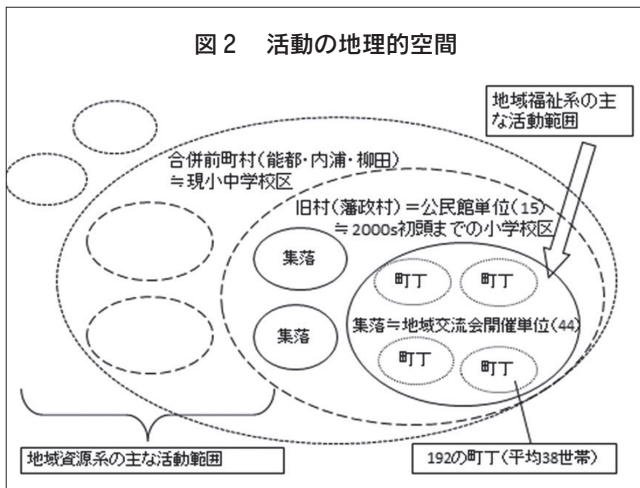
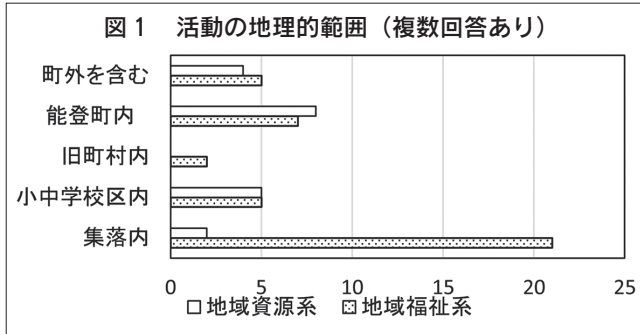
については「地域資源系(資源系)」と分類した。前者が35団体、後者が18団体である。

団体の設立時期は、地域福祉系では1970年代に遡るものもあるが、約半数は2010年代である。町や社会福祉協議会による高齢者交流会の開催支援によって始まった活動が多いためと考えられる。地域資源系では、公民館関係のものは歴史が古いが、それ以外では2000年代、2010年代がほぼ半数ずつを占めている。なお、NPO法人等の法人格をもつものは1団体のみである。

活動の地理的空間については、地域福祉系では「集落内」という回答が約半数を占めた一方、能登町内や町外を含むものもあわせて3割ほどみられた。地域資源系では能登町内とするものが半分近くを占め、町外を含むものも2割近くある。意外であったのは、「旧町村内」との回答が少なかったことである。能登町は2005年3月に能都町、内浦町、柳田村の三町村の合併により誕生した町である。合併前自治体単位の活動が多いのではないかと予測していたのだが、結果としては集落から小学校区という狭域の活動と全町および町外という比較的広域の活動とに二極化した形となった。

なお、ここでこれらの活動の地理的空間について若干考察を加えておきたい(図2参照)。地域福祉系の活動の多くを占める高齢者交流会の開催についていえば、能登町では町内44ヶ所で公民館や集会所を活用して開催されている。単純に平均すれば1ヶ所あたり167世帯の規模となる。因みに国勢調査という「町丁」は町内に192地区あり、平均して38世帯規模であるため、単純に計算すれば交流会の開催単位は4から5つの「町丁」をまとめた空間となる。上記回答での「集落」ではこの範囲が意識されており、概ね高齢者が徒歩で移動可能な生活圏と考えられ、実質的にはこの地理的空間が地域社会における生活や自治の基本的単位と考えられる。とはいえ、自由記述のなかには行事に参加する高齢者の足の確保が課題とするものもあり、地区によっては空間的にやや広い単位となっていることもありうる。また、公民館は町内に15ヶ所置かれているが、これは明治の大合併以前の「村」(藩政村)にほぼ一致する。小学校については、合併前後に大規模な統合が行なわれており、02年には16校あったものが現在は5校となっている。このことから公民館は概ね2000年代初頭段階の「小学校区」に相当する単位に置かれているといえる。



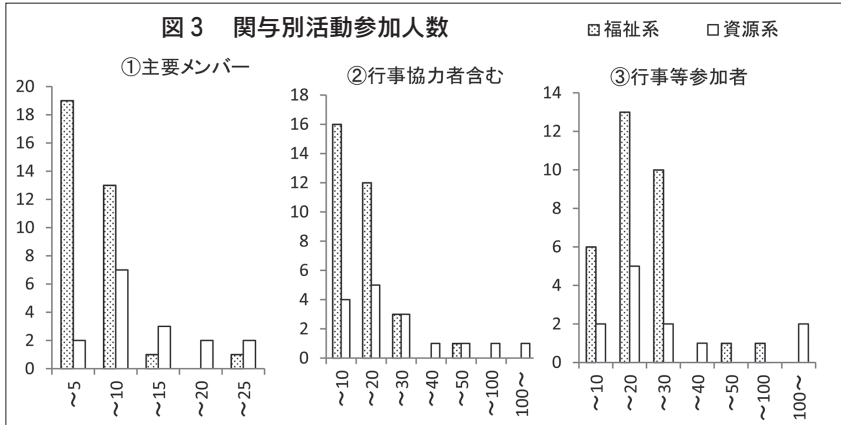


#### IV 活動の担い手の状況

##### (1) 活動参加者の人数

図3は活動参加者の人数を関与の度合いごとに示したものである。主要メンバーとは、「企画運営を担う主なメンバー」の人数を尋ねたもので、福祉系では5～10人程度、資源系では10人前後となっている。行事・イベントなどでの協力者を含めると資源系の活動においては担い手がやや多くなるが、福祉系ではあまり変化がない。行事・イベントへの参加者は、福祉系では20人前後、資源系では100人を超える規模のものも見られる。福祉系の活動の中心



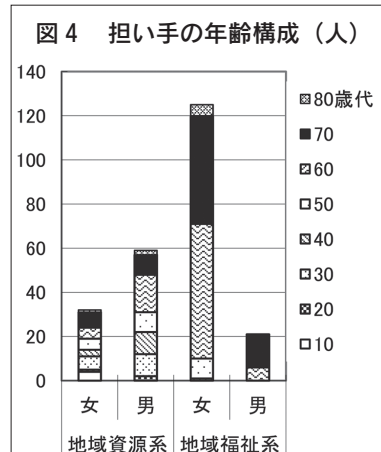


をなしている高齢者地域交流会は概ね20人前後の参加者で実施されており、この行事が地域の高齢者にとって貴重な外出・交流の機会として活用されている状況が窺える。

## (2) 活動の主な担い手の属性

各団体において、活動の企画運営を中心となって担うのはどのような方々だろうか。アンケートでは主な担い手を個人名を伏せて適宜挙げていただき、それぞれの性別・年代・他の活動への参加状況について尋ねた。

図4に示すように、地域福祉系では女性が圧倒的に多く、そのほとんどが60歳代以上である。ごくわずかに50歳代が含まれるが、それ以下の年齢層が皆無であることが懸念される。これに対して地域資源系の活動では、相対的に男性が多いが、年齢層が幅広い世代にわたっていることが分かる。10歳代の参加がみられるのは公民館を基盤とした活動であり、世代間交流に力を入れる公民館活動の成果が表れているといえる。ただし資源系



の活動でも60歳代、70歳代の比率が相対的に高く、20歳代はほとんどいない状況である。高齢化が進む地域であるとはいえ、20歳代から40歳代の活動参加をどのように確保していくかが課題といえよう。

### (3) 他の活動との兼務

次に、前述の「活動の主な担い手」が、地域のその他のどのような活動にも関わっているのかを挙げていただいた。挙げられた「担い手」は延べ239名、ひとりあたり複数の記入もあり、無記入分を除き283件の活動が挙げられた。同一人物が複数の団体で挙げられている可能性はあるが、個人を特定するものではないため、この点は問わないものとする。挙げられた活動の主なものを表3にまとめた。

アンケートを通じて、活動の主な担い手の多くが、当該グループの活動のみでなく、地域の多様な活動を兼ねていることが明らかになった。これらをさらに大きく分類すると、次のような活動領域が浮かび上がる。第一に、町内会役員、老人会・婦人会・青年団という階層別の組織、学校や保育所の保護者会、公民館、消防団などに見られる、住民の自治組織を担う活動である。

表3 企画運営を担う主なメンバーが関わる他の活動

	福祉系	資源系	計	備考(回答例)
町内会	7	10	17	地区区長、役員
階層別地域団体	17	10	27	老人会、婦人会、青年団
保護者会		4	4	小学校・中学校PTA、保育所保護者会
公民館	2	9	11	
消防団	1	6	7	
民生委員等	27	3	30	民生委員・児童委員、民生児童協力委員、母子保健推進委員、児童相談員、地域福祉員
食生活関連委員	26	2	28	食生活改善推進員、食育推進検討会
体育・健康関係活動	8	2	10	健康クラブ
地域高齢者交流会	4	3	7	
福祉ビジター	11		11	老人保健ビジター、施設慰問
ボランティア活動	25	3	28	(具体的な活動記述なし)
公益団体	4	10	14	NPO法人、ボランティア団体、文化団体、赤十字、社協
産業団体	4	7	11	建築業団体、JA、漁協、森林組合、商店街関係、土地改良区

第二に、民生委員や児童委員(両者は兼務されている)のように、役場からの委託を受ける公的な役職である。それに準ずる行政協力的な役職として、民生児童協力委員、母子健康推進委員などがある。主に地域福祉分野では相当数の役職が設けられており、相互の兼務も多い。第三に、食生活、健康、施設訪問等に関わる各種のボランティア活動である。なかでも食生活改善推進員は参加者が多く、各地区の地域高齢者交流会の主力メンバーとなっている。交流会での食事提供のほか、地元の伝統食の普及活動も行っている。第四に、JAや漁協等の産業団体の活動である。この表に挙げた他に職業(自営業や農業等)を挙げた記述もあり、特に地域資源系の活動においては生業と直接間接に関連する、あるいは生業における技能・知識を活かした活動に関わっている事例が多い。

以上のように、福祉系・資源系を問わず、これらの活動の担い手は地域の縦横にわたる活動を兼ねている。前述の「集落」から旧村のように相互に顔が見える地理的空間においては、このような人的資源とネットワークによって地域社会が支えられている状況があると言えよう。

## V 活動の経費と財源

次に、活動に必要な経費およびそのための財源について尋ねた。アンケートでは活動に必要な経費やその財源について、多い順に3項目順位をつけていただいた。以下では、順位による重みづけを行って点数化したものにより分析を加える。

まず経費について見ると、地域福祉系では材料費が主であり、その他に人件費・報酬、施設使用料等、備品費、交通費等が挙げられている。地域高齢者交流会での給食サービスに用いる食材や用具、行事で依頼する講師への謝金などが主な経費である。地域資源系でも材料費は多くの団体で挙げられているが、相対的にみると人件費・報酬や設備備品費がより大きく表れている。地域資源の発掘・商品化・発信等を行う上で、それに必要な資材や設備、外部からの専門的知識の導入が重要であることがわかる。

次に財源面について。福祉系では町からの助成が最も多く、次いで会費や

参加者負担が挙げられ、これらの財源でほとんどが賄われている。地域高齢者交流会には食材費に対して町から一定額の助成が行われており、これに参加者からの参加費を加えて交流会の運営を賄っている。地域資源系でも町の助成が占める比重が大きい<sup>3</sup>が、その他に国や県の補助金を得ている団体も見られ、寄付金を挙げる団体も相対的に多い。売上の比重が低いように思われるが、これはそもそも回答団体のなかで商品販売を行っている例があまり多くないことが反映されている。

民間や行政からの補助金に申請書を出したことがある団体は、地域福祉系・

図5 主な所要経費（点数化による比率）

福祉系	材料費	人件費・報酬	施設使用料・賃料等	設備備品費	交通費	通信費	印刷費・製本費	その他
資源系	材料費	人件費・報酬	委託費	設備備品費	施設整備費	交通費	印刷費・製本費	その他

図6 主な財源（点数化による比率）

福祉系	会費	寄付金	参加者負担	町の補助金・委託金等	その他
資源系	会費	寄付金	参加者負担	町の補助金・委託金等	その他

地域資源系とも8割を超えた。申請の結果不採択だったとの回答は資源系で1件のみであり、採択率の高い補助金ないし申請すれば必ず受けられる助成制度の利用が多いと考えられる。申請経験なしと回答した団体のうち、「今後申請したい」と回答したものはゼロであり、日常的なボランティア活動を中心とした、さほど経費のかからない活動がこれにあたると思われる。

採択された補助金の種類として、地域福祉系では地域高齢者交流活動推進事業費助成金、ふれあいサロン事業等助成金、県社会福祉協議会ボランティア活動振興基金、地域資源系では石川県地域版環境ISD、公益信託能登町エンデバーファンド21、能登町特色ある公民館事業、等が挙げられている。申請経験のある団体のうち、地域福祉系で約5割、地域資源系で約6割が申請書類作成にあたっての外部からの支援を受けたとしている。支援者として町役場(健康福祉課、ふるさと振興課、教育委員会)、社会福祉協議会、商工会等が挙げられている。しかしその一方で、後述する「活動上の課題」に関する自由記述欄で「申請書作成が大変」という記入もあった。地域資源系の活動のなかには国レベルの大型資金の獲得を目指しているものもあり、このような場合の申請書類作成には専門的知識やノウハウが求められる。

## VI 他団体との連携・協力

他団体との連携・協力関係については、同じ分野で活動する団体、異なる分野で活動する団体との関係をそれぞれ尋ねた。

同分野で活動する団体との連携は、地域福祉系の66%、地域資源系の61%が「ある」と回答している。表4に示すように、連携先団体はほとんどが町内の団体であるが、奥能登地域(珠洲市・輪島市・穴水町・能登町)や県単位の団体との連携・協力関係も若干みられる。

表4 他の団体との連携・協力

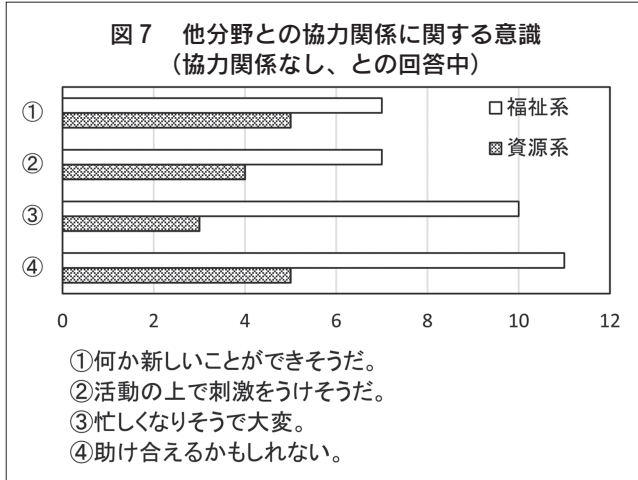
	資源系	福祉系	計
①同じ分野で活動する団体			
回答団体数	11	23	34
町内の団体	9	22	31
奥能登の団体	2	2	4
県単位の団体	1	2	3
全国団体	0	0	0
②他分野で活動する団体			
回答団体数	6	11	17
町内の団体	5	11	16
奥能登の団体	1	2	3
県単位の団体	3	2	5
全国団体	0	1	1

\*いずれも複数回答あり。

連携・協力の内容としては、地域福祉系では行事・イベントの共同開催が最も多く、その他に定期的な会合がある、アドバイスや人の派遣を受けているなどの回答が複数あった。地域資源系でもイベントの共同開催が最も多く、アドバイスや労力の提供を受けるなどの回答がみられた。

異なる分野での連携・協力関係はあまり多くはないが、地域福祉系では趣味の活動や文化活動、健康推進・介護予防関連、公民館や老人会等の団体の他に、JA、森林組合、自然農法等の団体も挙げられている。連携内容としては、交流会での出し物や講師派遣が挙げられており、高齢者交流会の場が生涯学習や介護予防の場としても活用されていることが窺われる。地域資源系の連携相手としては、営農、産業団体、環境保全活動等の地域資源発掘に関わる団体の他、青少年育成、交通安全、文化活動等に関わる団体も挙げられている。連携内容は、イベントにおける参加者募集や運営上の協力、営農指導や米の成分分析、古民家活用等の多様な協力関係が挙げられている。Ⅲで述べたように、ひとりが多種類の活動分野に関わりをもつことを通じて、地区や活動分野を超えた人的ネットワークが形成されていると考えられ、相互の協力関係を得やすい環境にある。また、お互いの顔のわかる規模のコミュニティにあって、日常的に特段意識することなく横断的な協力関係が築かれているとも考えられる。

また、図7は「他分野の活動との連携・協力関係なし」とした団体(福祉系16, 資源系8)について、他分野との協力関係についてどのような意識をもつのかを尋ねたものである。福祉系では「忙しくなりそうで大変」という消極的な受け止め方が多い一方で、「助け合えるかもしれない」との回答が最も多かった。前述のように福祉系の活動では担い手の高齢化が際立っており、後述するように後継者の確保に頭を悩ませている状況がみられる。このことから、活動領域を拡大することで現在の担い手の負担が増える可能性について懸念しつつ、他方で他分野との関わりを通じて担い手の確保につながるかもしれないという期待も持たれていることが窺われる。資源系の活動においても同様の傾向があるが、ここでは「何か新しいことができそうだ」という回答が相対的に多いことが注目される。事業のノウハウを持つ資源系の活動が、地域の生活支援に関わる分野でも新たな事業展開の可能性があると考えているのではないかと期待される。



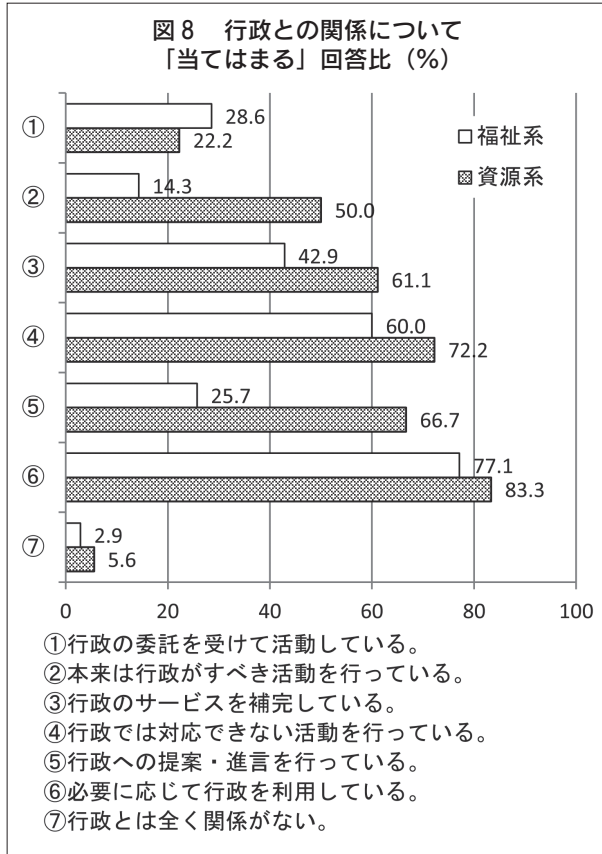
## VII 行政との関係

次に、行政との関係について尋ねた。図8は、行政との関係を表した7点の文章について、「当てはまる」と回答したものの割合を示したものである。福祉系、資源系ともに最も「当てはまる」が多かったのは、「⑥必要に応じて行政を利用している」であり、次いで多いのは「④行政では対応できない活動を行っている」であった。しかし、福祉系では「①行政の委託を受けて活動している」が相対的に多く、「②本来は行政がすべき活動を行っている」「⑤行政への提案・進言を行っている」が少ないという点に特徴がみられる。

①についていえば、例えば地域高齢者交流会のように、必ずしも町の委託事業というわけではないが、役場が組織化を支援し助成も行っていることからこのような受け止め方がなされていると考えられる。しかし②に現れるように、「行政がすべき活動」とは捉えられておらず、「行政を補完」する活動あるいは「行政で対応できない活動」として受け止められてもいる。他方で、⑤にみられるように役場に提案・進言を行う動きは弱い。

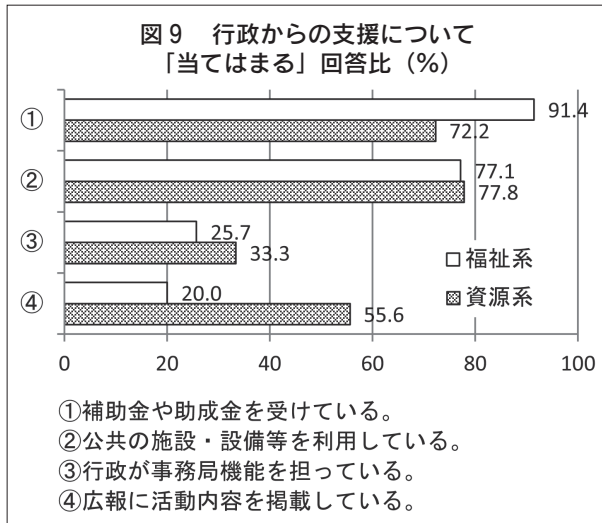
資源系の活動について見ると、①の行政からの受託業務という性格は弱い。また、「本来は行政がすべき活動」「行政を補完している」「行政では対応できない活動」という見方は、一見矛盾しているようにも思われるが、いずれも6割





以上に支持されている。行政とある程度の距離感をもって自律的な企画運営を行っている面と、行政から十分に位置付けられないことへの不満というアンビバレンスが感じ取られる。自治体の財政事情から十分な職員配置ができず、役場が町の隅々まで目配りすることが難しい状況にあっても、住民の側がそれを是としているとは限らないという住民側の受け止め方が垣間見られる。

行政資源が限られる状況下とはいえ、しかしだからといって役場が町内のさまざまな住民活動に無関係でいられるわけではない。図9に示すように、行政からの支援があることは、住民団体側でも十分意識されている。福祉系、資源系いずれにおいても資金面の援助と公共施設・設備の提供は活動に大い



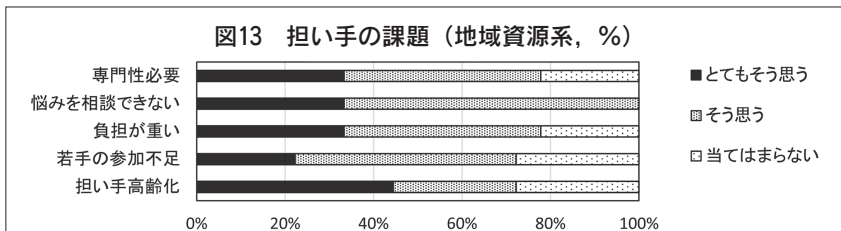
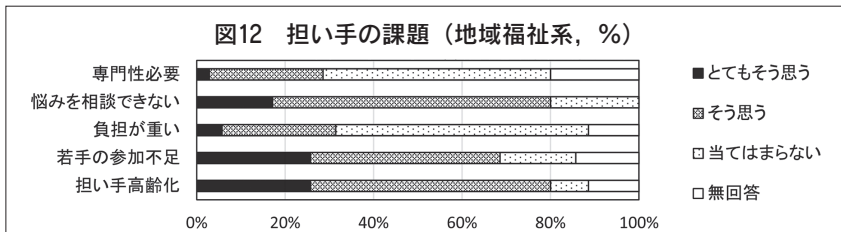
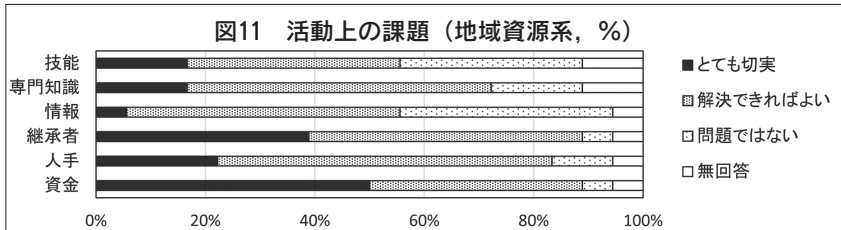
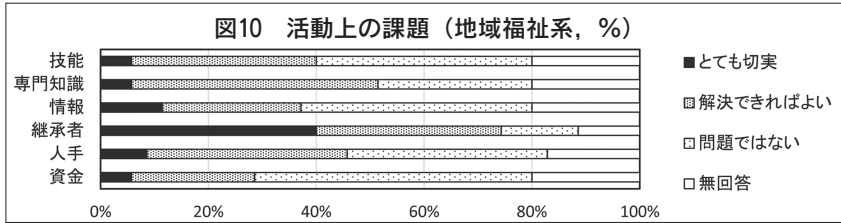
に資しているとみられる。また、役場が事務局機能を担っているものとしては、社会福祉協議会をはじめとする地域福祉に関わる活動や、公民館について該当するものと考えられる。町の広報誌等への掲載は、資源系の活動において活用されている傾向も見られる。

ただし、前述図8から観察された行政との距離感を踏まえれば、住民活動が行政に求めているものはもっと別の点にあるのかもしれないと考えられる。この点に関連して、次に活動上の課題についてみてみよう。

## VIII 活動上の課題

最後に、活動を続けていく上での課題について想定されるものを6点挙げ、それぞれの切実度合いを尋ねた。

地域福祉系で「とても切実」の回答が多かったのは後継者不足である。前出図4で見たように、この分野の担い手は60歳以上が大半を占めていることからこの回答は頷ける。しかし他方で、人手不足という点では切実度合いは低く、「問題ではない」との回答も3割以上に達している。全般に高齢化しているとはいえ、60歳代ではなお活動の中心的な戦力となっており、今後退職世



代の参加確保に力を入れれば活動の継続は不可能ではないと考えられる。なお、自由記述のなかには、行事に参加する高齢者の足の確保が課題という記述が複数あり、行事参加者への外出支援も活動の継続上必要と思われる。その他技能や専門知識、情報という点に関するニーズもあり、活動の充実を図る上でこうした点での支援が求められていると考えられる。

地域資源系の活動において、切実度合いの高い課題は財源確保であり、半

数の団体が資金問題が切実と回答している。地域資源を発掘・商品化し、発信していく上で施設設備等のハード面の整備の必要性が高いことの反映であるが、またこうしたニーズを持っていること自体が活動の展開意欲を示しているとも見て取れる。継承者確保も福祉系同様切実な課題であるが、技能や専門知識へのニーズも相対的に高くなっている。

そこで次にさらに人的資源上の課題に絞り、どのようなサポートが求められているのかを見ていきたい。前出図10、図11の設問と重なる面はあるが、担い手がどのようなニーズをもっているのかをより詳しくみていきたい。

前述のように、福祉系の活動において担い手の高齢化が著しく、若い世代の協力が得られないことは重ねて課題として挙げられる。自由記述欄では活動の担い手というよりも地域そのものの少子高齢化への懸念を示し、「消滅するのではないか」という危惧を記したものが多くみられた。「負担が重い」という回答は相対的に少なく、参加者の負担にならない範囲での活動が中心であることがわかる。本稿ではデータとして挙げていないが、活動頻度は概ね月1回程度、打ち合わせ等を含めて月2～3回という回答が多かった。しかし他方で自由記述では、事務局的な役割が負担、中心になって担う人物の世代交代が難しいという趣旨の記述が複数みられた。また、「悩みを相談できない」との回答も比較的多い。自由記述欄では人間関係の難しさを吐露するものもあったが、固定したメンバーの間ではこうした悩みも生じうるであろう。中心になって活動を担うメンバーへの側面支援はいずれにせよ不可欠と考えられる。

地域資源系の活動では、前出図11でも同様であるが、課題を強く意識する傾向がみられる。地域を活性化したいという強い思いが焦りや悩みに繋がるのかもしれない。「悩みを相談できない」という点に関して「当てはまらない」という回答がゼロであったことがこの点を裏付けており、また「負担が重い」という回答の多さにもつながっていると考えられる。この分野に対するサポートとしては、企画書・申請書作成や地域資源の発掘における専門性が強く求められている。また、自由記述欄では資金確保の困難が複数挙げられている。

## IX 総括と政策的示唆

以上のアンケート集計結果から、過疎地域の経済社会を支える人的資源とそのネットワークについて得られた知見を最後にまとめておきたい。

第一に、地域福祉系の住民活動のほとんどは、集落すなわち徒歩での移動が容易な地理的空間のなかで行われている。地域資源系ではこの空間はやや広めであり、町内を中心に資源を見出し町外に発信することを目的としているが、その担い手がつ人的ネットワークは旧村単位に基盤を持っていることも多い。そしてこれらの活動の担い手は、ひとりが多種類の活動分野に関わりをもつことを通じて、活動分野を超えた人的ネットワークを形成しており、相互の協力関係を得やすい環境にある。相互の顔が見える規模のコミュニティにあつて、日常的に特段意識することなく横断的な協力関係が築かれている人的資源およびネットワークによって、地域経済社会が支えられていることが明らかになった。このことから導かれる政策上の示唆としては、小規模なコミュニティ単位——本稿でいう「集落」単位——の機能の維持強化を図るという視点が重要ではないかということである。この視点に立てば、現在すべての公民館に職員が配置されていることは極めて有意義であるが、配置される職員は社会教育分野の職員という位置づけにとどまるのではなく、地域コミュニティに対する支援・コーディネート機能を付加することも求められる。そのためにはこうした専門性をもつ人材の養成・投入も検討される必要がある。

第二に、過疎高齢化の進む地域にあつて、担い手の後継者確保への不安が大きいことは確かである。しかし福祉系の活動についていえば、60歳代以上を主力としているという実態をみれば、担い手に無理のかからない範囲での活動であり、かつ担い手自身の張合いや生きがいという側面も併せ持つものと推測できる。退職後世代が活動に加わっていくような道筋が確保できれば、この仕組みは維持可能と考えられる。他方で資源系の活動は比較的広範な年齢層によって担われており、生業との関連性も見出された。ただしこの場合には専門性をもつ人材がより強く求められており、域内での人材確保には限界もあると考えられる。地域の資源を発掘し、付加価値をつけ、発信してい

くという活動を、個々のボランティア精神に委ねていては、活動を事業に展開させ、雇用の創出にまで至らしめることは容易ではない。このプロセスを地域の産業創出として位置付け、行政の分野横断的な支援策を講じることが求められよう。その際に特に求められる専門性を伴う支援については、定住促進の観点をもちつつ域外からの人材登用を戦略的に位置付ける必要がある。

#### 【文献一覧】

- 小田切徳美(2014)：『農山村は消滅しない』岩波新書。
- 片山善博・小田切徳美(2015)：「対談 真の『地方創生』とは何か」『世界』2015年5月号，74－84頁。
- 佐藤真由美(2011)：「奥能登山村における「村づくりの産業化」と地域社会構造」『村落社会研究ジャーナル』18(1)，1－12頁。
- 白石絢也(2013)：「中山間地域と島嶼地域における『地域力』の構造分析」『社会文化論集』第9号，31－48頁。
- 谷本圭志(2012)：「集落における相互扶助の現状と今後の展開の可能性」鳥取大学過疎プロジェクト『過疎地域の戦略－新たな地域社会づくりの仕組みと技術』学芸出版社，26－36頁。
- 富吉満之，北野慎一(2012)：「過疎化地域における民間非営利活動の特性と組織の継続要因」『農林業問題研究』48(1)，71－77頁。
- 内閣府(2014)：「まち・ひと・しごと創生総合戦略」
- 中嶋信編著(2010)：『集落再生と日本の未来－持続できる地域づくり－』自治体研究社。
- 農村におけるソーシャル・キャピタル研究会・農林水産省農村振興局(2007)：「農村のソーシャル・キャピタル～豊かな人間関係の維持・再生に向けて～」
- Putnam, Robert David (1993)： *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. (河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』(NTT出版, 2001年。)
- 長谷川安代・上江洲佐代子・守友裕一(2012)：「地域づくりを促す地域内の条件と外部支援の効果的活用のあり方」『農村計画学会誌』第31巻，279－284頁。
- 本間義人・檜楨貢・加藤光一・木下聖・牧瀬稔(2010)：『地域再生のヒント』日本経済評論社。
- 増田寛也(2014)：『地方消滅』中公新書。
- 八巻一成・茅野恒秀・藤崎浩幸・林雅秀・比屋根哲・金澤悠介・齋藤朱未・柴崎茂光・高橋正也・辻竜平(2014)：「過疎地域の地域づくりを支える人的ネットワークー岩手県葛巻町の事例ー」『日本森林学会誌』96号，221－228頁。
- 山下みよ子・野原徹・赤崎敦子・阿南沙織・張紅郷・横山正博・人見英里・田中マキ子

(2015) : 「中山間地域における小規模高齢化集落の互助の現状と課題」『山口県立大学  
学術情報』第8号, 85-93頁。

山下良平, 一ノ瀬友博(2011) : 「地域発展過程の合意形成の特性に着目した過疎地型地域  
経営モデルに関する事例的研究 : 石川県能登町 「春蘭の里」 の取り組みから」『農  
村計画学会誌』30(3), 436-442頁。